

УДК 342

Ключковський Ю. Б.

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИРОДУ МІЖНАРОДНИХ ВИБОРЧИХ СТАНДАРТІВ

Розглянуто природу міжнародних виборчих стандартів як норм міжнародного права, що визначають основні вимоги до національного виборчого законодавства та практики його застосування. Виходячи з розуміння виборів як основного механізму здійснення народного суверенітету в демократичній державі, стверджується, що формування міжнародних виборчих стандартів відбулося за аналогією до формування міжнародних стандартів прав людини як закріплення однієї з базових цивілізаційних (ідеологічних) цінностей – демократії.

Ключові слова: міжнародні виборчі стандарти, принципи виборчого права, вибори, демократія, імплементація норм міжнародного права.

Питання міжнародних виборчих стандартів, їх реалізації у виборчому законодавстві та практиці проведення виборів останнім часом привертає щораз більшу увагу. Проте природа таких міжнародних стандартів досі не може вважатися остаточно вивченою. Більше того, слід визнати відсутність єдиної, загальновизнаної всіма державами системи таких стандартів, а щодо їх змістовного наповнення продовжуються дискусії.

Явище міжнародних правових стандартів дослідники справедливо пояснюють процесами глобалізації, подолання негативних наслідків якої неможливе без одностайного застосування державами принципу верховенства права. На думку російського дослідника О. Тиунова, «...процеси глобалізації правового простору на міжнародному рівні та інтернаціоналізація міжнародних правил у внутрішньодержавному регулюванні тісно пов'язані з категорією “міжнародно-правові стандарти”» [1, с. 11]. Як зауважує О. Іванченко, «глобалізація правового простору сприяє створенню єдиного правового поля» [2, с. 155].

Міжнародні правові стандарти останнім часом з'являються не лише у багатьох галузях міжнародного права, але й сферах, які традиційно регулюються національним законодавством. Частина таких стандартів пов'язана з потребою уніфікації різних процедурних чи технічних аспектів у сфері міждержавних відносин (наприклад, Міжнародні стандарти фінансової звітності [3], міжнародні стандарти у галузі цивільної авіації [4] тощо). Проте важливішу категорію становлять міжнародні правові стандарти більш загального значення, які виражаються у вигляді основоположних принципів і норм міжнародного права та стосуються засад регулювання у низці «внутрішніх» правових

сфер, відіграючи роль взірців (зразків, еталонів), на які покликані орієнтуватися у своїй діяльності різні держави та інші учасники суспільного життя [5, с. 17]. До таких сфер у першу чергу належать міжнародні стандарти щодо прав людини [6, с. 19; 7, с. 14], однак існують визнані міжнародні стандарти і щодо інших правових інститутів – місцевого самоврядування [8], політичних партій [9, с. 77], судочинства [10]; О. Тиунов [1] розглядає міжнародні стандарти у сферах охорони довкілля та протидії корупції. Серед них важливе значення мають міжнародні (зокрема, європейські) стандарти демократичних виборів.

Питання міжнародних виборчих стандартів були предметом вивчення багатьох вітчизняних і зарубіжних правознавців, серед яких: М. Антонович, М. Баймуратов, Є. Бучковський, О. Вешняков, П. Гаррон, Б. Кофман, І. Луговий, О. Марцеляк, Ж. Сафі, С. Серьогіна, М. Ставнійчук, Є. Танчев, В. Федоренко, В. Шаповал. Системна постановка проблеми правової природи міжнародних виборчих стандартів у методологічному плані здійснена у монографії М. Баймуратова та Б. Кофмана [11]. Проте єдиного бачення розв'язання цієї проблеми досі немає.

Поширена точка зору, яка виводить міжнародні стандарти демократичних виборів із міжнародних стандартів прав людини. Існування останніх не викликає жодних сумнівів (міжнародно-правовий інститут прав людини став важливою складовою міжнародного права [12, с. 1–2]), а сфера дотримання та захисту основних прав і свобод уже повсюдно визнана такою, що природно допускає пряме втручання норм міжнародного права у внутрішнє, національне право окремої держави. Точки зору

щодо походження закріплених у міжнародному праві стандартів проведення виборів від стандартів прав людини, зокрема, дотримуються О. Вешняков [13, с. 17], М. Баймуратов та Б. Кофман [11, с. 30, 55]. Зауважимо також, що уявлення про правову основу виборів як дотримання специфічних виборчих прав громадян знайшло своє відображення у Кримінальному кодексі України, де виборчі злочини віднесено до Розділу V «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина».

Дійсно, перші міжнародні виборчі стандарти були сформульовані у міжнародно-правових актах, присвячених правам людини (стаття 21 Загальної декларації прав людини 1948 р., стаття 3 Першого протоколу 1952 р. до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, стаття 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р.). Підкреслимо, однак, що за своїм змістом ці стандарти стосувалися не лише прав людини; такими є, зокрема, встановлені ними вимоги прямих, періодичних і чесних (справжніх, нефальсифікованих) виборів і таємного голосування.

На наше переконання, уявлення про чисто «людиноправне» походження виборчих стандартів дещо спрощене. Зведення усього права лише до прав і свобод людини було б «надзастосуванням» ліберального підходу. Вибори є не стільки сферою реалізації прав і свобод людини (хоча у цій сфері реалізується певне коло таких прав), скільки процесом формування органів влади демократичної держави, і в цьому сенсі є дещо іншою сферою права. Можна стверджувати, що вибори насамперед є способом реалізації народного суверенітету, а тому основним суб'єктом тут виступає не стільки окрема людина¹, як народ, і не стільки у руссоїстському сенсі (як проста сукупність громадян), а як колективний, проте цілісний суб'єкт із власною правоздатністю і дієздатністю, яка не зводиться до суми правосуб'єктностей окремих індивідів, що нагадує концепцію нації, яка діє тільки через своїх представників, запропоновану свого часу Е. Сійесом (в іншій транскрипції – Е. Сей; див. [15, с. 311]). Тому вибори слід розглядати як центральний інститут демократичного державного режиму, а це виводить нас за межі сфери прав людини і дає підстави стверджу-

вати, що демократія (зокрема, представницька демократія) є самостійною цінністю, яка не перебуває у генетичному зв'язку (хоча й пов'язана у сфері її реалізації) з іншою цінністю – правами і свободами людини. Зрештою до системи основоположних (ідеологічних) європейських цінностей² належить і третя така цінність – верховенство права, яке пов'язане, але не походить з перших двох цінностей (як і останні не зводяться до неї). У цьому сенсі ми погоджуємося з Є. Онишком, який зазначає: «...Необхідність створення правових стандартів зафіксована у ст. 1 Статуту Ради Європи, яка визначає мету їх утворення, а саме: досягнення більшого єднання між державами учасниками для збереження та втілення у життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням» [17, с. 31]. У зв'язку з цим доцільно нагадати, що, за визначенням Венеціанської комісії, існують три окремі ціннісні (ідеологічні) «опори європейського конституційного доробку» – демократія, верховенство права і права людини [18, с. 12].

Звичайно, демократичні вибори передбачають належну реалізацію виборчих прав громадян; проте стандарти демократичних виборів не вичерпуються визначенням суб'єктивних виборчих прав. Більше того, Європейський суд з прав людини розглядає виборчі права у дещо відмінний спосіб порівняно з іншими правами, проголошеними і захищеними Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод. Так, у справі «Матьє-Моен та Клерфе проти Бельгії» (1987 р.) Суд підкреслив, що виборчі права не є абсолютними і можуть підлягати обмеженням, встановленим державою, якщо такі умови не перешкоджають «вільному вираженню думки народу у виборі законодавчого органу» [19]; таким чином, у сфері виборів права народу переважають індивідуальні права громадян.

Наведені міркування дають нам підставу стверджувати, що вибори як центральний інститут демократії поряд із правами людини і верховенством права є тією сферою, де утворення цивілізаційних єдностей держав і націй, заснованих

¹ Ми не поділяємо надто «русоїстського» уявлення про окремого громадянина як суб'єкта здійснення народного суверенітету (див., наприклад, [14, с. 116–117]).

² Дещо іншу концепцію «спільних цінностей», що базується на ідеології єдності Європейського Союзу, розвиває Р. Петров, який доходить висновку: «європейські «спільні цінності» є динамічним та комплексним юридичним поняттям, яке ще остаточно не визначено в праві ЄС», оскільки «зміст європейських «спільних цінностей» може постійно змінюватися виходячи з конкретного політичного, юридичного та економічного контекстів» [16, с. 140]. Вважаємо, що висновок щодо «змінного змісту» не може стосуватися таких ідеологічних цінностей, як демократія, верховенство права та права людини. Водночас слушною є думка, що європейські «спільні цінності» є основою європейських правових стандартів [16, с. 141].

на спільній системі цінностей, має наслідком формування спільних для них, а отже, міжнародних, систем правових стандартів, які виражають ці цінності. Саме цим, тобто аналогією, а не генетичним зв'язком із правами людини, можна пояснити формування розвинутого масиву міжнародних стандартів демократичних виборів.

Правові стандарти у сфері виборів, як уже згадувалося, сформульовані у низці міжнародних документів глобального характеру; однак відповідну увагу їм присвячують і регіональні міжнародні організації. З огляду на те, що згадані вище цінності безпосередньо пов'язані з європейською цивілізацією, не дивно, що саме в Європі система спільних стандартів демократичних виборів найбільш розвинена і найбільш цілісна (див. [18, с. 59]).

Європейські виборчі стандарти як частина європейського демократичного доробку набули свого сучасного вигляду насамперед завдяки діяльності Ради Європи, зокрема Венеціанської комісії, а також Організації з безпеки та співробітництва в Європі, зокрема БДПЛ; вони містять основні здобутки міжнародних виборчих стандартів глобального плану. Для України тому природно користуватися насамперед європейськими виборчими стандартами.

У найбільш систематизованому вигляді європейські стандарти демократичних виборів викладено у Кодексі належної практики у виборчих справах [18, с. 50–81], прийнятому Венеціанською комісією у 2002 р. і визнаному «еталонним документом Ради Європи» [18, с. 457]. У цьому важливому для доктрини виборчого права документі закріплено положення про те, що вибори, які відповідають спільним для європейської спадщини принципам демократичного суспільства («європейським виборчим стандартам»), мають спиратися на п'ять засад виборчого права: загальність, рівність, вільність, таємність і безпосередність; крім того, вибори мають проводитись регулярно.

Слід зауважити, що достатньо загальний, часом абстрактний рівень формулювання основних засад вимагає спільного розуміння їхнього змісту. Щодо цього Кодекс належної практики має цікаву структуру, яка має за мету забезпечити певну єдність праворозуміння у цій сфері. Він складається з двох частин – «Керівних принципів щодо виборів», які є лаконічним викладом основних вимог з мінімальною деталізацією їх змісту, та «Пояснювальної доповіді», яка є поширеним коментарем керівних принципів. Тому можна стверджувати, що у цьому документі надано спільне розуміння мінімально необхід-

ного змісту шести сформульованих основних засад, а також вказано необхідні матеріальні та процесуальні гарантії їх дотримання³.

Розуміння міжнародних (чи європейських) стандартів демократичних виборів як таких, що впливають із спільного сповідування демократії як загального здобутку, дає змогу тлумачити зміст таких стандартів як вираження змісту відповідних цінностей – категорій достатньо загальних, які можуть мати певні відмінності у їх розумінні. Тому виборчі стандарти формулюються насамперед як певні постулати, принципи (у тому числі, однак, не лише стосовно певних суб'єктивних прав громадян чи прав інших суб'єктів).

У цьому контексті доцільно нагадати визначення М. І. Козюброю принципів права як виразу «правових тенденцій, які розвиваються в глибинах нормативно розвинутого суспільного життя» [21, с. 6]. Саме такими тенденціями, напрямками розвитку виборчого права, орієнтирами, які мають бути забезпечені, виступають міжнародні стандарти, сформульовані у вигляді принципів виборчого права. Загальновизнано, що такі стандарти повинні становити систему мінімальних вимог як до національного виборчого законодавства, так і до правозастосовної практики проведення виборів, без дотримання яких немає сенсу говорити про існування демократичних виборів.

Нагадаємо, що саме таким був зміст незаслужено замовчуваного до останнього часу рішення Верховного Суду України від 4 грудня 2004 р. [22]. Сенс рішення полягав не у призначенні «третього туру» виборів, як це іноді сьогодні інтерпретують. Основний його зміст становило твердження, що системні порушення основних засад виборчого права не дають можливості кваліфікувати «голосування» 21 листопада 2004 р. як складову виборів, а отже, другий тур виборів не мав місця (не відбувся); у зв'язку з цим його слід провести з дотриманням основних принципів демократичних виборів. На жаль, цей зміст рішення, яке прекрасно проілюструвало роль основних засад як мінімальних стандартів виборів, сьогодні спотворюється або ігнорується⁴.

³ Подібний підхід застосував Комітет ООН з прав людини, який опублікував (щоправда, окремим документом) Загальний коментар до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права; див. [20].

⁴ Слід підкреслити, що зазначене рішення Верховного Суду України було прийнято із строгим дотриманням процесуального законодавства, зокрема, у строки, встановлені для ініціювання та розгляду виборчих спорів (до офіційного опублікування оголошених результатів та набуття повноважень кандидатом, перемога якого була оголошена); цей аспект рішення важливий у контексті практики Вищого адміністративного суду щодо скасування виборів (і повноважень) народного депутата України, який склав присягу і набув повноважень.

Однак система європейських стандартів демократичних виборів не вичерпується проголошенням основних принципів; вона приділяє значну увагу спільному розумінню мінімального змісту цих стандартів, а також мінімальних вимог щодо практики їх дотримання. За висловом С. Г. Серьогіної, «...вони (стандарти виборів. – Ю. К.) являють собою багаторівневу систему політико-правових принципів і вимог щодо належної підготовки, проведення виборів та визначення їх результатів...» [23, с. 39].

М. Баймуратов і Б. Кофман стверджують міжнародно-правовий характер таких принципів: «Під міжнародними виборчими стандартами розуміють принципи міжнародного права, що розроблені в рамках міжнародних організацій, відносяться до виборчих прав громадян, до організації та проведення виборів... з метою уніфікації виборчого законодавства і виборчого процесу та гарантування демократичного проведення електорального процесу» [11, с. 3]. Проте, з огляду на предмет відповідного правового регулювання, вважаємо, що зазначені принципи мають міжнародно-правовий характер тільки за формою (способом вираження) – через міжнародні договори або документи міжнародних організацій. За своїм змістом ці стандарти повинні входити до системи аксіом (вихідних положень, галузевих принципів), на яких будується національне об'єктивне виборче право.

Проблема співвідношення норм міжнародного і національного права, способів, якими держава забезпечує виконання міжнародно-правових зобов'язань, рекомендаційних і звичаєвих норм міжнародного права на своїй території, широко обговорюється в літературі. Основою сприйняття (рецепції) правовою системою України норм міжнародного права є положення про те, що «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» (частина перша статті 9 Конституції України). Проте, на нашу думку, для галузі виборчого законодавства цього твердження недостатньо. Враховуючи специфіку виборчого законодавства як такого, що має масовий характер застосування в умовах швидкоплинного виборчого процесу, слід визнати необхідним «запускаючим механізмом» (за висловом М. Баймуратова [11, с. 130]) норм міжнародного права у системі національного права механізм імплементації (тобто прямого включення) таких норм у норми національного законодавства.

Іншою причиною необхідності прямого відображення відповідних норм у національному

законодавстві є можливість посилення рівня реалізації відповідних засад виборчого права порівняно з мінімальним змістом, передбаченим міжнародними виборчими стандартами. Така можливість породжена характером міжнародних стандартів, які, як уже згадувалося, інтерпретують загальні принципи виборчого права на рівні мінімально припустимого; це засвідчується, зокрема, цитованою вище правовою позицією Європейського суду з прав людини у справі «Матґе-Моен та Клерфе проти Бельгії» щодо широкого поля розсуду держав у встановленні певних обмежень [19]. Ілюстрацією такого «звуження» у деяких розвинутих демократіях є відмова від включення в систему засад виборчого права принципів особистого та одноразового голосування, що викликане застосуванням механізму голосування «за дорученням». Водночас українське виборче законодавство прямо закріплює ці принципи (див. статтю 8, частину четверту статті 31 Закону «Про вибори Президента України» в редакції 2009 р.; статтю 8, частину другу статті 39 Закону «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2011 р.).

У деяких відношеннях, у тому числі стосовно виборчих прав громадян, Конституція України передбачає вищий рівень дотримання відповідних вимог, аніж встановлено мінімальним (стандартним) розумінням основних принципів. У таких випадках правозастосовним органам дуже важливо брати до уваги цю особливість певних положень виборчого законодавства, застосовуючи міжнародно-правові норми. Прикладом проблемного застосування мінімального рівня європейських виборчих стандартів усупереч вимогам Конституції України стала ситуація з обсягом активного виборчого права громадян України, які проживають чи перебувають за кордоном (див. [24]).

Можна стверджувати, що Україна зробила істотні кроки у реалізації європейських стандартів демократичних виборів шляхом імплементації відповідних норм у вітчизняне виборче законодавство; такий висновок впливає з оцінок, наданих у висновках Венеціанської комісії (див., наприклад, [18]), хоча є підстави стверджувати про незавершеність цього процесу. Водночас значно більше застережень виникає щодо дотримання цих стандартів у процесі застосування законодавства під час проведення виборів. Тому можна стверджувати, що в Україні продовжують існувати проблеми як належного розуміння природи, змісту і статусу європейських виборчих стандартів, так і певного ігнорування зазначених стандартів, що має ознаки правового нігілізму.

Список літератури

1. Тиунов О. Правові стандарти як засіб регулювання міжнародних та внутрішньодержавних відносин / О. Тиунов // Міжнародне право. – 2012. – № 1. – С. 10–26.
2. Іванченко О. Вплив глобалізаційних процесів на гармонізацію норм національного права з нормами міжнародного права / О. Іванченко // Юридичний вісник. – 2012. – № 3. – С. 154–160.
3. Міжнародні стандарти фінансової звітності [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства фінансів України. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=92410&cat_id=92408. – Назва з екрана.
4. Макаренко Л. Г. Перспективи розвитку співпраці з міжнародними організаціями в авіаційній галузі [Електронний ресурс] / Л. Г. Макаренко, В. А. Лотоцький // Проблеми системного підходу в економіці. Електронне наукове фахове видання. – 2011. – № 3. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/PSPE/2011_3/Makarenko_311.htm. – Назва з екрана.
5. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2008. – 252 с.
6. Рабінович П. М. Права людини і громадянина / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк – К. : Атіка, 2004. – 464 с.
7. Руднева О. М. Міжнародні стандарти прав людини та їх роль в розвитку правової системи України: теоретична характеристика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. М. Руднева / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2011. – 36 с.
8. Демченко І. Система джерел європейських стандартів місцевого самоврядування / І. Демченко, О. Копиленко // Вісник Львівського ун-ту. Серія юридична. – 2011. – Вип. 54. – С. 139–145.
9. Богашева Н. В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти / Н. В. Богашева. – К. : Логос, 2012. – 446 с.
10. Кривцова І. Європейські стандарти судочинства: деякі теоретико-методологічні зауваження / І. Кривцова // Юридичний вісник. – 2010. – № 1. – С. 53–58.
11. Баймуратов М. Міжнародні виборчі стандарти: правова природа, змістовна та системна характеристика, актуальні питання імплементації в законодавство України / М. Баймуратов, Б. Кофман ; [за ред. Ю. О. Волошина]. – Суми : Університетська книга, 2012. – 230 с.
12. Лукашик И. И. Международное право. Особенная часть : учебник / И. И. Лукашик. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Изд-во БЕК, 2001. – 456 с.
13. Вешняков А. А. Предисловие // Международные избирательные стандарты. Сборник документов / А. А. Вешняков ; [отв. ред. А. А. Вешняков ; науч. ред. В. И. Лысенко]. – М. : Весь Мир, 2004. – С. 15–30.
14. Мірошніченко Ю. Р. Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні / Ю. Р. Мірошніченко ; [за ред. О. Л. Копиленка]. – К. : Фенікс, 2012. – 360 с.
15. Шміт Е. Сей / Е. Шміт // Класики політичної думки: від Платона до Макса Вебера ; [пер. з нім. ; під ред. Є. Причепія]. – К. : Тандем, 2002. – С. 301–314.
16. Петров Р. Європейські «спільні цінності» як складова європейських правових стандартів / Р. Петров // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 5 (8). – С. 138–141.
17. Онишко Є. Сучасний стан системи законів України крізь призму європейських правових стандартів / Є. Онишко // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні. Матеріали XVI регіональної наук.-практ. конф. (Львів, 8–9 лютого 2010 р.). – Львів, 2010. – С. 31–32.
18. Європейський демократичний дорожчик у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи / за ред. Ю. Ключковського ; пер. з англ. [вид. 2-е, випр. і доповн.] – К. : Логос, 2009. – 500 с.
19. Матье-Мозн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения : в 2-х т. / пред. ред. колл. В. А. Туманов. – Т. 1. – М., 2000. – С. 532–537.
20. Комітет ООН з прав людини. Загальний коментар статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1996 рік) // Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України» / Н. В. Богашева, О. В. Задорожній, Ю. Б. Ключковський та ін. ; за ред. Ю. Б. Ключковського. – К. : Парламентське вид-во, 2004. – С. 391–397.
21. Козюбра М. І. Тенденції розвитку джерел прав України в контексті європейських правоінтеграційних процесів / М. І. Козюбра // Наукові записки НаУКМА. – 2004. – Т. 26. Юридичні науки. – С. 3–8.
22. Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року // Вибори та демократія. – 2004. – № 2. – С. 37–40.
23. Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Серьогіна // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1 (7). – С. 38–44.
24. Ключковський Ю. Чи може рішення Конституційного Суду суперечити принципу верховенства права? / Ю. Ключковський // Вибори та демократія. – 2012. – № 1 (31). – С. 23–34.

Yu. Kliuchkovskyi

ON THE NATURE OF INTERNATIONAL STANDARDS OF ELECTIONS

The nature of international standards of elections being norms of international law determining basic demands to national electoral law and practice of its application is considered. Understanding elections as the main mechanism of realization of people's sovereignty it is affirmed that international standards of elections were formed by analogy with forming the international standards of human rights and fix one of the basic civilization (ideological) values – the democracy.

Keywords: international standards of elections, principles of electoral law, elections, democracy, implementation of norms of international law.

Матеріал надійшов 30.01.2013